Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

26 maggio 2016*

[Testo rettificato con ordinanza del 29 giugno 2016]

«Rinvio pregiudiziale — Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 — Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) — Regolamento (CE) n. 1083/2006 — Attribuzione di un appalto, da parte del beneficiario dei fondi operante in qualità di amministrazione aggiudicatrice, avente ad oggetto la realizzazione dell'azione sovvenzionata — Nozione di "irregolarità" — Criterio relativo alla "violazione del diritto dell'Unione" — Procedimenti di gara d'appalto contrari alla normativa nazionale — Natura delle rettifiche finanziarie adottate dagli Stati membri — Misure o sanzioni amministrative»

Nelle cause riunite C-260/14 e C-261/14,

aventi ad oggetto domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Curtea de Apel Bacău (Corte d'appello di Bacău, Romania), con decisioni dell'8 maggio 2014, pervenute in cancelleria il 30 maggio 2014, nei procedimenti

Județul Neamț (C-260/14),

Județul Bacău (C-261/14)

contro

Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administrației Publice,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da J. L. da Cruz Vilaça, presidente di sezione, F. Biltgen, A. Borg Barthet, E. Levits (relatore) e M. Berger, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: A. Calot Escobar

considerate le osservazioni presentate:

— [come rettificato con ordinanza del 29 giugno 2016] per il governo rumeno, da R. H. Radu, V. Angelescu e D. M. Bulancea, in qualità di agenti;

— per il governo ungherese, da Z. Fehér, G. Koós e A. Pálfy, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: il rumeno.

— per il governo dei Paesi Bassi, da M. Bulterman e B. Koopman, in qualità di agenti;

— per la Commissione europea, da B.-R. Killmann e A. Ştefănuc, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 gennaio 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione degli articoli 1, 2 e 4, e dell'articolo 5, lettera c), del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU 1995, L 312, pag. 1), nonché dell'articolo 2, punto 7, e dell'articolo 98 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell' 11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU 2006, L 210, pag. 25).

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di due controversie fra, rispettivamente, il Județul Neamț (distretto di Neamț) e il Județul Bacău (distretto di Bacău), e, come controparte, il Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (ministero dello Sviluppo regionale e dell'Amministrazione pubblica), relativamente alla validità di due atti amministrativi ad essi diretti dal citato ministero e con cui quest'ultimo impone loro, nella rispettiva qualità di amministrazione aggiudicatrice che ha organizzato procedure di aggiudicazione di appalti pubblici concernenti operazioni sovvenzionate, di rimborsare una parte dell'importo delle sovvenzioni di cui hanno beneficiato.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 L'articolo 1 del regolamento n.°2988/95 dispone quanto segue:

«1. Ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee è adottata una normativa generale relativa a dei controlli omogenei e a delle misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto comunitario.

2. Costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita».

4 L'articolo 2 di detto regolamento enuncia quanto segue:

«1. I controlli e le misure e sanzioni amministrative sono istituiti solo qualora risultino necessari per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario. Essi devono avere carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo per assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

2. Nessuna sanzione amministrativa può essere irrogata se non è stata prevista da un atto comunitario precedente all'irregolarità. In caso di successiva modifica delle disposizioni relative a sanzioni amministrative contenute in una normativa comunitaria si applicano retroattivamente le disposizioni meno rigorose.

3. Le disposizioni del diritto comunitario determinano la natura e la portata delle misure e sanzioni amministrative necessarie alla corretta applicazione della normativa considerata, in funzione della natura e della gravità dell'irregolarità, del beneficio concesso o del vantaggio ricevuto e del grado di responsabilità.

4. Fatto salvo il diritto comunitario applicabile, le procedure relative all'applicazione dei controlli, delle misure e sanzioni comunitari sono disciplinate dal diritto degli Stati membri».

5 L'articolo 4 del medesimo regolamento è così formulato:

«1. Ogni irregolarità comporta, in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto:

— mediante l'obbligo di versare o rimborsare gli importi dovuti o indebitamente percetti;

— mediante la perdita totale o parziale della garanzia costituita a sostegno della domanda di un vantaggio concesso o al momento della percezione di un anticipo.

2. L'applicazione delle misure di cui al paragrafo 1 è limitata alla revoca del vantaggio indebitamente ottenuto aumentato, se ciò è previsto, di interessi che possono essere stabiliti in maniera forfettaria.

3. Gli atti per i quali si stabilisce che hanno per scopo il conseguimento di un vantaggio contrario agli obiettivi del diritto comunitario applicabile nella fattispecie, creando artificialmente le condizioni necessarie per ottenere detto vantaggio, comportano, a seconda dei casi, il mancato conseguimento oppure la revoca del vantaggio stesso.

4. Le misure previste dal presente articolo non sono considerate sanzioni».

6 L'articolo 5 del regolamento n.°2988/95 dispone quanto segue:

«1. Le irregolarità intenzionali o causate da negligenza possono comportare le seguenti sanzioni amministrative:

a) il pagamento di una sanzione amministrativa;

b) il versamento di un importo superiore alle somme indebitamente percette o eluse aumentato, se del caso, di interessi; tale importo complementare, determinato in base a una percentuale da stabilire nelle pertinenti normative, non può superare il livello assolutamente necessario a conferirgli carattere dissuasivo;

c) la privazione, totale o parziale, di un vantaggio concesso dalla normativa comunitaria anche se l'operatore ne ha beneficiato indebitamente soltanto in parte;

(...)».

7 L'articolo 1, ultimo comma, del regolamento n.°1083/2006, enuncia quanto segue:

«(...) il presente regolamento stabilisce i principi e le norme in materia di partenariato, programmazione, valutazione, gestione (compresa la gestione finanziaria), sorveglianza e controllo sulla base di una ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri e la Commissione».

8 L'articolo 2, punto 7, di detto regolamento così dispone:

«Ai sensi del presente regolamento s'intende per:

(...)

7) "irregolarità": qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità europee mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio generale».

9 L'articolo 98 del medesimo regolamento così prevede:

«1. Spetta anzitutto agli Stati membri perseguire le irregolarità, prendere provvedimenti quando è accertata una modifica importante che incide sulla natura o sulle condizioni di esecuzione o di controllo di operazioni o programmi operativi ed effettuare le necessarie rettifiche finanziarie.

2. Lo Stato membro procede alle rettifiche finanziarie necessarie in relazione alle irregolarità isolate o del sistema individuate nell'ambito di operazioni o programmi operativi. Le rettifiche dello Stato membro consistono in una soppressione totale o parziale del contributo pubblico del programma operativo. Lo Stato membro tiene conto della natura e della gravità delle irregolarità e della perdita finanziaria che ne risulta per i Fondi.

I Fondi comunitari così svincolati possono essere riutilizzati dallo Stato membro entro il 31 dicembre 2015 per il programma operativo interessato, secondo quanto disposto al paragrafo 3.

3. Il contributo soppresso a norma del paragrafo 2 non può essere riutilizzato per l'operazione o le operazioni oggetto della rettifica né, se viene effettuata una rettifica finanziaria per una irregolarità sistematica, per le operazioni esistenti nell'ambito di tutto o della parte dell'asse prioritario in cui si è prodotto l'errore del sistema.

(...)».

10 Il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 320), sostituisce, a decorrere dal 1º gennaio 2014, il regolamento n.°1083/2006.

11 L'articolo 2, punto 36, del regolamento n. 1303/2013, recita come segue:

«Ai fini del presente regolamento, si applicano le seguenti definizioni:

(...)

36) "irregolarità": qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione dei fondi SIE che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione».

12 Il considerando 2 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU 2004, L 134, pag. 114), come modificata dal regolamento (CE) n. 1422/2007 della Commissione, del 4 dicembre 2007 (GU 2007, L 317, pag. 34) (in prosieguo la «direttiva 2004/18»), così prevede:

«L'aggiudicazione degli appalti negli Stati membri per conto dello Stato, degli enti pubblici territoriali e di altri organismi di diritto pubblico è subordinata al rispetto dei principi del trattato ed in particolare ai principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché ai principi che ne derivano, quali i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza. Tuttavia, per gli appalti pubblici con valore superiore ad una certa soglia è opportuno elaborare disposizioni di coordinamento comunitario delle procedure nazionali di aggiudicazione di tali appalti fondate su tali principi, in modo da garantirne gli effetti ed assicurare l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza. Di conseguenza, tali disposizioni di coordinamento dovrebbero essere interpretate conformemente alle norme e ai principi citati, nonché alle altre disposizioni del trattato».

13 L'articolo 7 della menzionata direttiva, intitolato «Importi delle soglie degli appalti pubblici», così dispone:

«La presente direttiva si applica agli appalti pubblici che non sono esclusi in virtù delle eccezioni di cui agli articoli 10 e 11 e degli articoli da 12 a 18 e il cui valore stimato al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) è pari o superiore alle soglie seguenti:

a) 133 000 EUR, per gli appalti pubblici di forniture e di servizi diversi da quelli di cui alla lettera b), terzo trattino, aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali indicate nell'allegato IV; (...)

b) 206 000 EUR:

— per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici diverse da quelle indicate nell'allegato IV,

— per gli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici indicate nell'allegato IV che operano nel settore della difesa, allorché tali appalti concernono prodotti non menzionati nell'allegato V,

— per gli appalti pubblici di servizi, aggiudicati da una qualsivoglia amministrazione aggiudicatrice, aventi per oggetto servizi della categoria 8 dell'allegato II A, servizi di telecomunicazioni della categoria 5, le cui voci nel CPV corrispondono ai numeri di riferimento CPC 7524, 7525 e 7526 e/o servizi elencati nell'allegato II B;

c) 5 150 000 EUR, per gli appalti pubblici di lavori».

Diritto rumeno

14 L'articolo 1 dell'ordonanță Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător (decreto legislativo n. 79/2003, relativo al controllo e al recupero di fondi comunitari, nonché ai fondi di cofinanziamento afferenti utilizzati impropriamente, *Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 622, del

30 agosto 2003), nella versione applicabile alla data dei contratti di finanziamento e delle procedure di aggiudicazione organizzate ai fini della realizzazione delle azioni sovvenzionate di cui ai procedimenti principali (in prosieguo l'«OG n. 79/2003»), enuncia quanto segue:

«Il presente decreto disciplina le attività di accertamento e di recupero delle somme indebite versate del contributo finanziario a fondo perduto accordato alla Romania dalla Comunità europea e/o dei fondi di cofinanziamento afferenti, quale conseguenza di irregolarità».

15 L'articolo 2 dell'OG n. 79/2003 così prevede:

«Ai fini del presente decreto i termini e le espressioni successivi sono da intendersi nel modo seguente:

a) costituisce irregolarità qualsiasi violazione della legalità, regolarità e conformità rispetto alle disposizioni giuridiche nazionali e/o comunitarie, nonché alle disposizioni dei contratti o di qualsiasi altro impegno giuridico concluso sulla base di tali disposizioni, la quale, con una spesa indebita, incida sul bilancio generale della Comunità europea e/o sui bilanci gestiti dalla stessa o in suo nome, nonché sui bilanci da cui proviene il cofinanziamento relativo;

(...)

d) i crediti in bilancio risultanti da irregolarità costituiscono importi da recuperare al bilancio generale della Comunità europea e/o ai bilanci gestiti dalla stessa o in suo nome, nonché e/o ai bilanci del cofinanziamento relativo, in conseguenza dell'utilizzo improprio di fondi comunitari e di importi di cofinanziamento relativi e/o come conseguenza dell'indebito percepimento di importi nel quadro delle misure che sono parte del sistema di finanziamento integrale o parziale di tali fondi;

(...)».

16 L'articolo 4 dell'OG n. 79/2003 dispone quanto segue:

«1. Costituiscono oggetto del recupero dei crediti in bilancio risultanti dalle irregolarità gli importi pagati indebitamente dei fondi comunitari e/o del relativo cofinanziamento, i costi bancari, comprese le spese accessorie afferenti, nonché gli altri importi previsti dalla legge a carico del debitore.

(...)».

17 Alla data del controllo svolto dall'autorità competente sulle azioni sovvenzionate di cui ai procedimenti principali, l'ordonanță de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (decreto legge n. 66/2011, relativo alla prevenzione, alla constatazione e alle sanzioni delle irregolarità sorte per il percepimento e l'utilizzo di fondi europei e/o di fondi pubblici nazionali a questi relativi, *Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 461, del 30 giugno; in prosieguo l'«OUG n.°66/2011»), aveva sostituito l'OG n. 79/2003.

18 L'articolo 2 dell'OUG n.°66/2011 dispose quanto segue:

«Ai fini del presente decreto legge i termini e le espressioni successivi sono da intendersi nel modo seguente:

a) irregolarità – qualsiasi violazione della legalità, regolarità e conformità rispetto alle disposizioni giuridiche nazionali e/o europee, nonché alle disposizioni dei contratti o di qualsiasi altro impegno giuridico concluso sulla base di tali disposizioni, che risulta da un'azione o da un'omissione del

beneficiario o dell'autorità con poteri di gestione dei fondi europei, che, con un importo indebitamente versato, abbia inciso o possa incidere sul bilancio dell'Unione europea/sui bilanci dei donatori pubblici internazionali e/o sui fondi nazionali pubblici a questi relativi;

(...)

h) attività di constatazione delle irregolarità – attività di controllo/indagine svolta dalle autorità competenti in conformità con quanto disposto dal presente decreto legge, al fine di accertare la sussistenza di una irregolarità;

i) attività di determinazione dei crediti in bilancio risultanti dalle irregolarità – attività per mezzo della quale si stabilisce e si specifica l'obbligo di pagare risultante dalla irregolarità constatata, con l'emissione di un titolo di credito;

(...)

o) applicazione di rettifiche finanziarie – misure amministrative adottate dalle autorità competenti, in conformità di quanto disposto nel presente decreto legge, che consistono nell'esclusione dal finanziamento dei fondi europei e/o dei fondi nazionali pubblici a questi relativi delle spese relativamente a cui è stata constatata una irregolarità;

(...)».

19 L'articolo 27, paragrafo 1, dell'OUG n.°66/2011, così prevede:

«Nel caso in cui vengano constatate irregolarità nell'applicazione da parte di beneficiari delle disposizioni concernenti le procedure di appalto pubblico, sia con riguardo alle norme nazionali in vigore nell'ambito degli appalti pubblici, sia riguardo alle procedure specifiche di appalto applicabili ai beneficiari privati, viene emessa una nota di constatazione delle irregolarità e di determinazione delle rettifiche finanziarie, in applicazione conforme di quanto disposto dagli articoli 20 e 21».

20 L'articolo 28 dell'OUG n.°66/2011 dispone quanto segue:

«Il valore del credito in bilancio stabilito sulla base delle disposizioni dell'articolo 27 viene calcolato tramite la determinazione di rettifiche finanziarie in conformità con le disposizioni di cui all'allegato».

21 Nella tabella dell'allegato dell'OUG n. 66/2011 relativa ai contratti il cui valore è inferiore alla soglia stabilita dalla legislazione nazionale concernente gli appalti pubblici per la determinazione dell'obbligo di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, il punto 2.3 prevede, in caso di violazioni consistenti nell'applicazione di criteri di qualificazione e selezione o di elementi di valutazione illeciti, l'applicazione di rettifiche/riduzioni pari al 10% del valore dell'appalto di cui si tratti o di un tasso ridotto al 5%, in funzione della gravità.

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

22 Nell'ambito del programma operativo regionale per il periodo 2007-2013 due amministrazioni territoriali rumene vicine, il distretto di Neamț (causa C-260/14) e il distretto di Bacău (causa C-261/14), hanno beneficiato di un finanziamento a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). La concessione di tale finanziamento è stata realizzata attraverso un contratto di finanziamento concluso fra il Ministerul Dezvoltarii Regionale și Turismului (ministero dello Sviluppo regionale e del Turismo), in qualità di autorità di gestione del programma operativo regionale 2007-2013, e le due amministrazioni territoriali rispettive.

23 Nell'ambito della causa C-260/14 il contratto di finanziamento ha ad oggetto il ripristino, l'ampliamento e la modernizzazione di un centro scolastico ubicato a Roman (Romania), cittadina che si trova a una quarantina di chilometri a nord della città di Bacău (Romania). Quest'ultima si trova a circa 300 km a nord di Bucarest (Romania), a 370 km dalla frontiera bulgara, al di là dei Carpazi orientali e vicino alle frontiere della Moldova ad est e dell'Ucraina a nord. Il distretto di Neamț, beneficiario dei fondi, operante in qualità di amministrazione aggiudicatrice, ha organizzato una gara d'appalto finalizzata all'aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di revisione contabile per un valore pari a circa EUR 20 264,18, a seguito della quale è stato concluso un contratto di prestazione di servizi di revisione contabile per un valore di EUR 19 410,12.

24 Nell'ambito della causa C-261/14, il contratto di finanziamento ha a oggetto il ripristino di una strada del distretto. Il distretto di Bacău ha organizzato una gara di appalto aperta ai fini dell'aggiudicazione di un appalto pubblico di lavori per un valore pari a EUR 2 820 515, a seguito del quale, il 17 settembre 2009, è stato concluso un contratto di esecuzione di lavori.

25 Dagli elementi forniti alla Corte risulta che, nell'ambito dei due procedimenti in parola, il ministero dello Sviluppo regionale e dell'Amministrazione pubblica ha giudicato che i requisiti posti tanto dal distretto di Neamț quanto dal distretto di Bacău erano illegittimi alla luce del diritto nazionale in materia di aggiudicazione di appalti pubblici. In tale contesto il succitato ministero ha applicato una rettifica finanziaria pari al 5% dell'importo dei contratto in questione.

26 Il distretto di Neamț e il distretto di Bacău hanno quindi proposto ricorsi avverso le decisioni recanti le rispettive rettifiche finanziarie. Poiché il ministero dello Sviluppo regionale e dell'Amministrazione pubblica ha respinto detti ricorsi, i ricorrenti di cui ai procedimenti principali si sono rivolti al giudice del rinvio al fine di ottenere l'annullamento delle decisioni in parola.

27 Nell'ambito di tali contenziosi il giudice del rinvio è chiamato segnatamente a pronunciarsi sull'esistenza di un'«irregolarità», ai sensi del regolamento n. 2988/95 o del regolamento n. 1083/2006, e, eventualmente, sulla natura delle rettifiche finanziarie adottate dal summenzionato ministero.

28 In tale contesto la Curtea de Apel Bacău (Corte d'appello di Bacău, Romania) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, laddove la prima questione riguarda specificamente la causa C-260/14, e le questioni dalla seconda alla quarta sono sostanzialmente identiche nelle cause C-260/14 e C-261/14:

«1) Se l'inosservanza, da parte di un'amministrazione aggiudicatrice che è beneficiaria di una sovvenzione dei Fondi strutturali, di norme relative all'aggiudicazione di un appalto pubblico con un valore stimato inferiore alla soglia prevista dall'articolo 7, lettera a), della direttiva 2004/18, in sede di aggiudicazione dell'appalto avente ad oggetto la realizzazione dell'azione sovvenzionata, costituisce una "irregolarità" ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 2988/1995, o una "irregolarità" ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006.

2) Si stabilisca se l'articolo 98, paragrafo 2, primo comma, seconda frase, del regolamento n. 1083/2006 deve essere interpretato nel senso che le rettifiche finanziarie degli Stati membri, nel caso in cui queste siano state applicate alle spese cofinanziate dai Fondi strutturali per l'inosservanza di norme in materia di appalti pubblici, siano misure amministrative nell'accezione dell'articolo 4 del regolamento n. 2988/1995 oppure siano sanzioni amministrative nell'accezione dell'articolo 5, lettera c), di detto regolamento.

3) Qualora la risposta alla seconda questione fosse nel senso che le rettifiche finanziarie degli Stati membri sono sanzioni amministrative, si stabilisca se risulti applicabile il principio dell'applicazione retroattiva della sanzione meno rigorosa di cui all'articolo 2, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento n. 2988/1995.

4) Se, nella situazione in cui le rettifiche finanziarie siano state applicate alle spese cofinanziate dai Fondi strutturali per l'inosservanza delle norme in materia di appalti pubblici, l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/1995 in combinato disposto con l'articolo 98, paragrafo 2, seconda frase del regolamento n. 1083/2006, in considerazione anche dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, osti a che uno Stato membro applichi rettifiche finanziarie disciplinate tramite un atto normativo interno entrato in vigore in un momento successivo a quello in cui si sostiene che abbia avuto luogo l'asserita violazione delle norme in materia di appalti pubblici».

29 Con decisione del presidente della Corte del 16 luglio 2014 le cause C-260/14 e C-261/14 sono state riunite ai fini delle fasi scritta ed orale del procedimento nonché della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione nella causa C-260/14

30 Con la sua prima questione nella causa C-260/14 il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95, e l'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, debbano essere interpretati nel senso che l'inosservanza di disposizioni nazionali da parte di un'amministrazione aggiudicatrice, che beneficia di una sovvenzione dei Fondi strutturali nell'ambito dell'assegnazione di un appalto pubblico con un valore stimato inferiore alla soglia prevista all'articolo 7, lettera a), della direttiva 2004/18, sia tale da costituire, in occasione dell'assegnazione di detto appalto, un'«irregolarità», ai sensi del menzionato articolo 1, paragrafo 2, o del menzionato articolo 2, punto 7.

31 Va posto in rilievo, in via preliminare, che siccome il valore dell'appalto di cui ai procedimenti principali è inferiore alla soglia stabilita all'articolo 7, lettera a), della direttiva 2004/18, detto appalto non rientra nella sfera di applicazione delle procedure previste da tale direttiva.

32 Al riguardo è importante precisare che il regolamento n. 2988/95 si limita a fissare le regole generali per i controlli e le sanzioni allo scopo di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Il recupero dei fondi non correttamente utilizzati deve quindi essere effettuato sul fondamento di altre disposizioni, vale a dire, all'occorrenza, sul fondamento di disposizioni settoriali (v. sentenza del 18 dicembre 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

33 Siffatte disposizioni settoriali, come osservato dall'avvocato generale, al paragrafo 46 delle sue conclusioni, rientrano nell'ambito del regolamento n. 1083/2006.

34 Ciò nondimeno, giacché i regolamenti n. 2988/95 e n. 1083/2006 fanno parte di uno stesso sistema, volto a garantire l'efficace gestione dei fondi dell'Unione e la tutela degli interessi finanziari di quest'ultima, la nozione d'«irregolarità», ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95, e dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, richiede un'interpretazione uniforme.

35 Ciò precisato, si deve ricordare che secondo una giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., in tal senso, sentenza del 3 settembre 2015, Sodiaal International, C-383/14, EU:C:2015:541, punto 20 e giurisprudenza ivi citata).

36 Se, infatti, dalla formulazione letterale dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95, e dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, risulta che una violazione del diritto dell'Unione costituisce un'irregolarità, non si può tuttavia escludere che una siffatta irregolarità possa parimenti derivare da una violazione del diritto nazionale.

37 A tale riguardo occorre considerare che, nella misura in cui le operazioni di cui ai procedimenti principali hanno beneficiato di un finanziamento dell'Unione, dette operazioni sono soggette all'applicazione del diritto dell'Unione. Pertanto, la nozione d'«irregolarità» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95, e dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, deve essere interpretata nel senso che concerne non soltanto ogni violazione di detto diritto, ma altresì la violazione delle disposizioni del diritto nazionale che contribuiscono a garantire la corretta applicazione del diritto dell'Unione relativo alla gestione dei progetti finanziati tramite fondi dell'Unione.

38 Siffatta interpretazione del termine «irregolarità» trova conferma nell'esame del contesto normativo in cui si inscrive segnatamente l'articolo 2, punto 7, del regolamento n.°1083/2006, nonché nell'obiettivo perseguito dal menzionato regolamento.

39 Per quanto riguarda, in primo luogo, il contesto normativo in cui si inscrive l'articolo 2, punto 7, del regolamento n.°1083/2006, occorre rilevare che l'oggetto della regolamento in parola, quale definito al suo articolo 1, consiste, in particolare, nello stabilire i principi di gestione, di sorveglianza e di controllo delle operazioni sostenute finanziariamente dal FESR sulla base di responsabilità ripartite fra gli Stati membri e la Commissione.

40 Tali compiti di gestione, sorveglianza e controllo sono specificati al titolo VI del regolamento n. 1083/2006, mentre quelli relativi alla gestione finanziaria costituiscono l'oggetto delle disposizioni del titolo VII del menzionato regolamento, il cui capo 2 è dedicato alle rettifiche finanziarie. Ne risulta chiaramente che spetta in primo luogo agli Stati membri procedere, se del caso, alle rettifiche finanziarie necessarie e, pertanto, garantire che le operazioni siano conformi al complesso delle norme applicabili tanto a livello dell'Unione quanto a livello nazionale.

41 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'obiettivo perseguito dal regolamento n. 1083/2006, le regole stabilite nell'ambito del regolamento in parola hanno segnatamente lo scopo, come posto in rilievo al punto 34 della presente sentenza, di garantire l'utilizzo corretto ed efficace dei Fondi strutturali al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

42 Orbene, poiché non può essere escluso che le violazioni della legislazione nazionale possono rimettere in discussione l'efficacia dell'intervento dei Fondi interessati, un'interpretazione secondo cui le suddette violazioni non possano costituire un'«irregolarità» ai sensi dell'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, non garantirebbe la piena realizzazione degli obiettivi perseguiti dal legislatore dell'Unione nell'ambito in parola.

43 Alla luce delle suesposte considerazioni, la nozione d'«irregolarità» di cui all'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95, deve essere interpretata come riferita parimenti alle violazioni delle disposizioni di diritto nazionale applicabile alle operazioni sostenute dai Fondi strutturali.

44 Un'interpretazione siffatta è, peraltro, corroborata dalla definizione dell'«irregolarità», enunciata all'articolo 2, punto 36, del regolamento n. 1303/2013, che ha abrogato, con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2014, il regolamento n. 1083/2006.

45 Tale definizione, infatti, riportata al punto 11 della presente sentenza, concerne ormai in modo esplicito qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o del diritto nazionale relativa alla sua applicazione. Letta alla luce delle considerazioni che precedono, detta precisazione relativa alla

violazione del diritto nazionale è idonea a chiarire la portata della nozione d'«irregolarità» di cui all'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006 (v., in tal senso, a contrario, sentenza del 7 aprile 2016, PARTNER Apelski Dariusz, C-324/14, EU:C:2016:214, punti 90 e 91).

46 Di conseguenza, si deve rispondere alla prima questione nella causa C-260/14 dichiarando che l'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95, e l'articolo 2, punto 7, del regolamento n. 1083/2006, devono essere interpretati nel senso che l'inosservanza di disposizioni nazionali da parte di un'amministrazione aggiudicatrice, che beneficia di Fondi strutturali nell'ambito dell'attribuzione di un appalto pubblico con un valore stimato inferiore alla soglia prevista dall'articolo 7, lettera a), della direttiva 2004/18, è tale da costituire, in sede di aggiudicazione di siffatto appalto, un'«irregolarità», ai sensi del menzionato articolo 1, paragrafo 2, o del menzionato articolo 2, punto 7, qualora detta violazione abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio generale.

Sulla seconda questione nella causa C-260/14 e sulla prima questione nella causa C-261/14

47 Con la seconda questione nella causa C-260/14 e con la prima questione nella causa C-261/14 il giudice del rinvio desidera accertare se l'articolo 98, paragrafo 2, primo comma, seconda frase, del regolamento n. 1083/2006, debba essere interpretato nel senso che le rettifiche finanziarie effettuate dagli Stati membri, quando quest'ultime sono state applicate a spese cofinanziate dai Fondi strutturali, per l'inosservanza di norme in materia di appalti pubblici, siano misure amministrative, ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 2988/95 o se, al contrario, si tratti di sanzioni amministrative ai sensi dell'articolo 5, lettera c), del medesimo regolamento.

48 Va rilevato, innanzitutto, che, secondo la formulazione dell'articolo 98, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 1083/2006, le rettifiche finanziarie, alle quali gli Stati membri devono procedere allorché individuano irregolarità in relazione con le operazioni o i programmi operativi, consistono in una soppressione totale o parziale del contributo pubblico del programma operativo interessato. Si aggiunga che, secondo l'articolo 98, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento in parola, i fondi così svincolati possono, a determinate condizioni, essere riutilizzati dallo Stato membro interessato.

49 Si deve poi constatare che dalla formulazione stessa della disposizione succitata, letta in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, primo trattino, del regolamento n. 2988/95, risulta che le rettifiche finanziarie, alle quali gli Stati membri devono procedere allorché individuano irregolarità in relazione con le operazioni o i programmi operativi, sono finalizzate ad ottenere la revoca di un vantaggio indebitamente ottenuto dagli operatori economici interessati, segnatamente per mezzo dell'obbligo di rimborsare importi indebitamente versati.

50 Infine, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 105 delle sue conclusioni, la Corte ha già precisato, a più riprese, che l'obbligo di restituire un vantaggio indebitamente percepito tramite una pratica irregolare non costituisce una sanzione, bensì è la semplice conseguenza della constatazione che le condizioni richieste per l'ottenimento del beneficio previsto dalla normativa dell'Unione non sono state rispettate, rendendo indebito il vantaggio conseguito (v., in tal senso, sentenze del 4 giugno 2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, punto 28; del 17 settembre 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punto 45 e giurisprudenza ivi citata, e del 18 dicembre 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, punto 36). La circostanza, indicata nelle decisioni di rinvio, che l'importo assoluto da restituire possa, in un caso concreto, non coincidere perfettamente con la perdita effettivamente subita dai Fondi strutturali non è tale da rimettere in discussione siffatta conclusione.

51 Di conseguenza, da quanto precede risulta che si deve rispondere alla seconda questione nella causa C-260/14 e alla prima questione nella causa C-261/14 dichiarando che l'articolo 98, paragrafo 2, primo comma, seconda frase, del regolamento n. 1083/2006 deve essere interpretato nel senso che le rettifiche

finanziarie effettuate dagli Stati membri, allorché queste ultime sono state applicate a spese cofinanziate dai Fondi strutturali, per l'inosservanza di disposizioni in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, sono misure amministrative ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 2988/95.

Sulla terza questione nella causa C-260/14 e sulla seconda questione nella causa C-261/14

52 In considerazione della risposta fornita al giudice di rinvio del rinvio al punto 51 della presente sentenza non è necessario rispondere alla terza questione nella causa C-260/14 e alla seconda questione nella causa C-261/14.

Sulla quarta questione nella causa C-260/14

53 Con la quarta questione nella causa C-260/14 il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se, nelle circostanze del procedimento principale, i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento debbano essere interpretati nel senso che ostano all'applicazione da parte di uno Stato membro di rettifiche finanziarie disciplinate da un atto normativo interno entrato in vigore dopo che si è verificata una presunta violazione di norme in materia di aggiudicazione di appalti pubblici.

54 Al riguardo, deriva da una giurisprudenza costante che, quando adottano misure attraverso le quali attuano il diritto dell'Unione, gli Stati membri sono tenuti a rispettare i principi generali di tale diritto, nel novero dei quali figurano, in particolare, i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento (v., in particolare, sentenza del 3 settembre 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, punti 35 e 36 e giurisprudenza ivi citata).

55 È peraltro importante ricordare che, secondo la medesima giurisprudenza, il principio della certezza del diritto osta a che un regolamento venga applicato retroattivamente, vale a dire a una situazione acquisita anteriormente alla sua entrata in vigore, e ciò a prescindere dalle conseguenze favorevoli o sfavorevoli che una siffatta applicazione potrebbe avere per l'interessato; lo stesso principio esige che qualsiasi situazione di fatto venga di regola, purché non sia espressamente disposto il contrario, valutata alla luce delle norme giuridiche vigenti al momento in cui essa si è prodotta. Tuttavia, sebbene la nuova legge abbia quindi validità solo per l'avvenire, essa si applica anche, salvo deroga, agli effetti futuri di situazioni sorte in vigenza della vecchia legge (v., in particolare, sentenza del 3 settembre 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

56 Del pari, come risulta dalla medesima giurisprudenza, la sfera di applicazione del principio della tutela del legittimo affidamento non può essere estesa fino ad impedire, in generale, che una nuova disciplina si applichi agli effetti futuri di situazioni sorte sotto l'impero della disciplina anteriore (v., in particolare, sentenza del 3 settembre 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

57 Da quanto precede discende che si deve rispondere alla quarta questione nella causa C-260/14 dichiarando che i principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento devono essere interpretati nel senso che non ostano all'applicazione da parte di uno Stato membro di rettifiche finanziarie disciplinate da un atto normativo interno entrato in vigore dopo che si è verificata una presunta violazione di norme in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, q si tratti dell'applicazione di una normativa nuova agli effetti futuri di situazioni venute in essere nella vigenza della normativa anteriore, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, tenendo conto del complesso delle circostanze pertinenti di cui al procedimento principale.

Sulle spese

58 Nei confronti delle parti nei procedimenti principali la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, e l'articolo 2, punto 7, del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, devono essere interpretati nel senso che l'inosservanza di disposizioni nazionali da parte di un'amministrazione aggiudicatrice, che beneficia di Fondi strutturali nell'ambito dell'attribuzione di un appalto pubblico con un valore stimato inferiore alla soglia prevista dall'articolo 7, lettera a), della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, come modificata dal regolamento (CE) n. 1422/2007 della Commissione, del 4 dicembre 2007, è tale da costituire, in sede di aggiudicazione di siffatto appalto, un'«irregolarità», ai sensi del menzionato articolo 1, paragrafo 2, o del menzionato articolo 2, punto 7, qualora detta violazione abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione europea mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio generale.**

2) **L'articolo 98, paragrafo 2, primo comma, seconda frase, del regolamento n. 1083/2006 deve essere interpretato nel senso che le rettifiche finanziarie effettuate dagli Stati membri, allorché queste ultime sono state applicate a spese cofinanziate dai Fondi strutturali, per l'inosservanza di disposizioni in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, sono misure amministrative ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 2988/95**

3) **I principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento devono essere interpretati nel senso che non ostano all'applicazione da parte di uno Stato membro di rettifiche finanziarie disciplinate da un atto normativo interno entrato in vigore dopo che si è verificata una presunta violazione di norme in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, purché si tratti dell'applicazione di una normativa nuova agli effetti futuri di situazioni venute in essere nella vigenza della normativa anteriore, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, tenendo conto del complesso delle circostanze pertinenti di cui al procedimento principale.**

Firme